Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

24 557 Kansspelen

28 165 Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 139 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2016

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, over mijn toekomstplannen met Holland Casino. Het kabinet is van oordeel dat bij het aanbieden van casinospelen geen rol van de overheid als aandeelhouder nodig is. De regulering van kansspelen kan evengoed plaatsvinden via strenge vergunningvoorwaarden en strikt toezicht door de inmiddels in 2012 opgerichte Kansspelautoriteit. Het kabinet is, conform het regeerakkoord, daarom voornemens om, nadat het casinobeleid is gemoderniseerd, Holland Casino te privatiseren. In de «Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime»[1] van 11 juli 2014 (de Beleidsvisie) beschreef het kabinet zijn visie op de modernisering van de casinomarkt. Het kabinet sprak de wens uit tot een beperkte marktopening, met allereerst een gelimiteerd aantal aanbieders van casinospelen. Binnen zeven jaar na inwerkingtreding van de nieuwe marktordening wordt dit nieuwe vergunningstelsel geëvalueerd en wordt gekeken naar de gevolgen voor de publieke belangen, de marktwerking en of de markt verder geopend kan worden.

De privatisering van Holland Casino kan alleen plaatsvinden als de betrokken publieke belangen afdoende zijn geborgd in wet- en regelgeving. Een verkoop is dus alleen mogelijk als de casinobezoeker beschermd blijft tegen kansspelverslaving, fraude en andere vormen van criminaliteit. De wijze waarop het kabinet deze publieke belangen in de nieuwe marktomgeving wil borgen, is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime (het Wetsvoorstel), dat u tegelijk met deze brief heeft ontvangen. In dit wetsvoorstel is de beoogde modernisering van de casinomarkt en de bescherming van de betrokken publieke belangen naar het oordeel van het kabinet stevig vastgelegd. Dit maakt de weg vrij voor de privatisering van Holland Casino.

[1] Kamerstukken 24 557 en 28 165, nr. 135

kst-24557-139
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

In deze brief, die is afgestemd met de Kansspelautoriteit, treft u de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan alvorens tot de privatisering van Holland Casino over te gaan. Ten eerste dient de huidige wet te zijn gewijzigd, zodat de borging van de publieke belangen is veilig gesteld. Ten tweede moet Holland Casino zelf klaar zijn voor de verkoop. Ten derde moet er voldoende interesse uit de markt zijn. Deze brief schetst ook de hoofdlijnen voor de privatisering van Holland Casino en de voor de verkoop relevante uitgangspunten van de nieuwe marktordening. Met deze brief geef ik voor een belangrijk deel invulling aan de derde stap (besluit fase) van het besliskader dat is ontwikkeld door de parlementaire onderzoekscommissie «Privatisering en verzelfstandiging overheidsdiensten».

Voordat ik start met de daadwerkelijke privatisering van Holland Casino, informeer ik de Tweede Kamer over de mate waarin aan de verkoopvoorwaarden is voldaan en over de verdere invulling van de verkoopplannen. Na inwerkingtreding van de wet zal de privatisering van Holland Casino nog circa een jaar in beslag nemen. Op basis van de huidige planning zal de privatisering eind 2017 kunnen plaatsvinden. Tot het moment van privatisering zal Holland Casino op grond van het in het wetsvoorstel voorziene overgangsrecht en de Beschikking casinospelen 1996 de huidige veertien casino's kunnen blijven exploiteren.

Inhoudsopgave

1. Besliskader

In 1974 is Holland Casino door de Nederlandse overheid opgericht om een legaal alternatief te bieden voor het spelen in illegale casino's. Sindsdien is Holland Casino de enige casinovergunninghouder in Nederland. Hierbij geeft Holland Casino invulling aan de doelstellingen van het Nederlands kansspelbeleid, zijnde:

- Het bieden van een betrouwbaar en gecontroleerd legaal aanbod van casinospelen.
- De consument beschermen en kansspelverslaving tegengaan door te voorkomen dat de sector wordt verstoord door oneerlijke, ondeskundige en onbetrouwbare aanbieders van (casino)spelen.
- Het tegengaan van fraude en andere vormen van criminaliteit.

Een opheffing van het casinomonopolie en de privatisering van Holland Casino vereisen heldere wet- en regelgeving en toezicht, die de publieke belangen beschermen. De publieke belangen die worden gediend met het kansspelbeleid kunnen naar de overtuiging van het kabinet voldoende worden geborgd door wet- en regelgeving. Hieruit volgt dat Holland Casino onder de hierna te noemen voorwaarden kan worden verkocht.

Het kabinet heeft toegezegd om het door de parlementaire onderzoekscommissie «Privatisering en verzelfstandiging overheidsdiensten» ontwikkelde besliskader[2] te gebruiken indien de privatisering van staatsdeelnemingen aan de orde is. Door de vijf stappen in dit kader te volgen, wordt het parlement tijdig en adequaat geïnformeerd over besluiten over privatiseringen. Met deze brief geef ik invulling aan de derde stap uit het besliskader. Hieronder ga ik in op de stappen uit het besliskader:

– Stap 1, het *voornemen*, dit is voor de verkoop van Holland Casino is vastgelegd in het regeerakkoord.
– Stap 2, het *ontwerp*, van de beoogde privatisering: dit is voor de verkoop van Holland Casino vastgelegd in de Beleidsvisie.
– Stap 3, het *besluit*, dit wordt voor de verkoop van Holland Casino allereerst gevormd door deze Kamerbrief. Hierin staan de verkoopvoorwaarden en de vormgeving van de privatisering van Holland Casino beschreven. Bij stap 3 hoort ook nog een volgende Kamerbrief,

[2] Kamerstuk I, 2012–2013, C, A.

waarin ik inga op de toetsing van de verkoopvoorwaarden voor de privatisering, de inrichting van het verkoopproces (met nadere informatie over de opsplitsing van Holland Casino en de transactiestructuur). Beide Kamerbrieven zijn onderdeel van deze stap.
– Stap 4, de *uitvoering*, na behandeling van beide brieven in de Tweede Kamer en nadat de instemming van de Eerste Kamer met het Wetsvoorstel is verkregen, volgt de uitvoering van de privatisering.
– Stap 5, *opvolging*, wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de privatisering en de inwerkingtreding van de nieuwe marktordening. Deze stap omvat een evaluatie van het privatiseringsproces. Het nieuwe vergunningstelsel zal vervolgens binnen zeven jaar geëvalueerd worden waarbij wordt gekeken naar de gevolgen voor de publieke belangen en de marktwerking.

Hieronder schets ik de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voordat Holland Casino kan worden geprivatiseerd.

2. Voorwaarde: De Wet op de Kansspelen is gewijzigd

De eerste voorwaarde die vervuld moet zijn voordat tot privatisering van Holland Casino kan worden overgegaan, is dat het parlement instemt met het wetsvoorstel dat tegelijk bij de Tweede Kamer is ingediend. In dit wetsvoorstel worden de publieke belangen geborgd en wordt de basis gecreëerd om private partijen toe te laten tot de casinomarkt. Deze Kamerbrief moet dan ook in samenhang met het wetsvoorstel beoordeeld worden.

2.1. De publieke belangen zijn geborgd

De verkoop van Holland Casino kan alleen plaatsvinden als de publieke belangen voldoende beschermd blijven.

Holland Casino werd in 1974 opgericht om een legaal alternatief te bieden op het gebied van casinospelen. De borging van de publieke belangen bij casino's vindt in het huidige stelsel vooral plaats via de bestaande wet- en regelgeving, de huidige vergunning van Holland Casino (Beschikking Casinospelen 1996) en via het pseudo-aandeelhouderschap[3] van de staat in Holland Casino. Volgens de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid[4] zijn wet- en regelgeving de eerst aangewezen instrumenten om de publieke belangen te borgen. In het geval van staatsdeelnemingen kan het aandeelhouderschap aan de borging van de bewuste publieke belangen bijdragen. In de statuten van de onderneming zijn de rechten en bevoegdheden van de staat vastgelegd. De staat draagt via het aandeelhouderschap bij aan de borging van de eerder genoemde publieke belangen door met Holland Casino de strategie te bespreken, grote investeringen te beoordelen, het beloningsbeleid vast te stellen, op het behoud van maatschappelijk vermogen te sturen en een rol te hebben bij de benoemingen van de raad van bestuur en raad van commissarissen.

Een verkoop van Holland Casino betekent geenszins dat de overheid haar handen van de casinomarkt aftrekt. De opheffing van het casinomonopolie en de privatisering van Holland Casino vereisen heldere wet- en regelgeving en toezicht, ter bescherming van de publieke belangen.

[3] Holland Casino is een stichting en heeft geen aandelenkapitaal zoals een kapitaalvennootschap. De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer en treedt op als ware hij aandeelhouder.
[4] Kamerstuk 28 165, nr. 165.

In het geval van Holland Casino kunnen de publieke belangen voldoende worden vastgelegd in wet- en regelgeving, waardoor aandeelhouderschap van de staat niet langer nodig is. In het Wetsvoorstel zijn onder meer de volgende kernpunten van belang:

- Ter borging van het publieke belang «*het voorkomen van kansspelverslaving*» zullen alle vergunninghouders in het nieuwe casinoregime een preventiebeleid moeten voeren dat ten minste even effectief is als het door Holland Casino ontwikkelde Preventiebeleid Kansspelen. Een extra maatregel ter borging van dit publieke belang is het centraal register, waarbij probleemspelers tijdelijk kunnen worden uitgesloten van deelname aan bepaalde kansspelen in alle betreffende casino's. Dit register zal worden beheerd door de Kansspelautoriteit;
- Ter borging van het publieke belang «*consumentenbescherming*» zijn in de wet- en regelgeving strenge normen gesteld, waarop de Kansspelautoriteit zal toezien. Deze normen zien erop toe dat uitsluitend betrouwbare aanbieders (en bestuurders) als exploitant van casino's worden toegelaten, dat het aanbod transparant is en dat de aangeboden kansspelen op eerlijke wijze verlopen;
- Ter borging van het publieke belang «*voorkoming van fraude en andere vormen van criminaliteit»* is nu al strikte regelgeving van kracht die onder andere betrekking heeft op Holland Casino. Het gaat onder andere om de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en om de plicht van exploitanten om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). In het nieuwe regime zullen deze regels onverkort gelden voor alle exploitanten van casino's.

De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de sector waardoor een deel van de vroegere rol van de aandeelhouder bij de borging van de publieke belangen wordt vervangen. Met de verdere aanscherping van de bovengenoemde maatregelen ter bescherming van de publieke belangen in het wetsvoorstel, zijn de betrokken publieke belangen afdoende beschermd.

2.2. De casinomarkt is beperkt opengesteld

In de gemoderniseerde casinomarkt zullen meer aanbieders naast elkaar bestaan. Hierdoor kan concurrentie ontstaan. Ook hiervoor is een wijziging van wet- en regelgeving nodig. Het voorstel om Holland Casino te privatiseren, gaat uit van de marktordening zoals uiteengezet in de Beleidsvisie, de nadere uitwerking ervan in het wetsvoorstel en de lagere regelgeving[5].

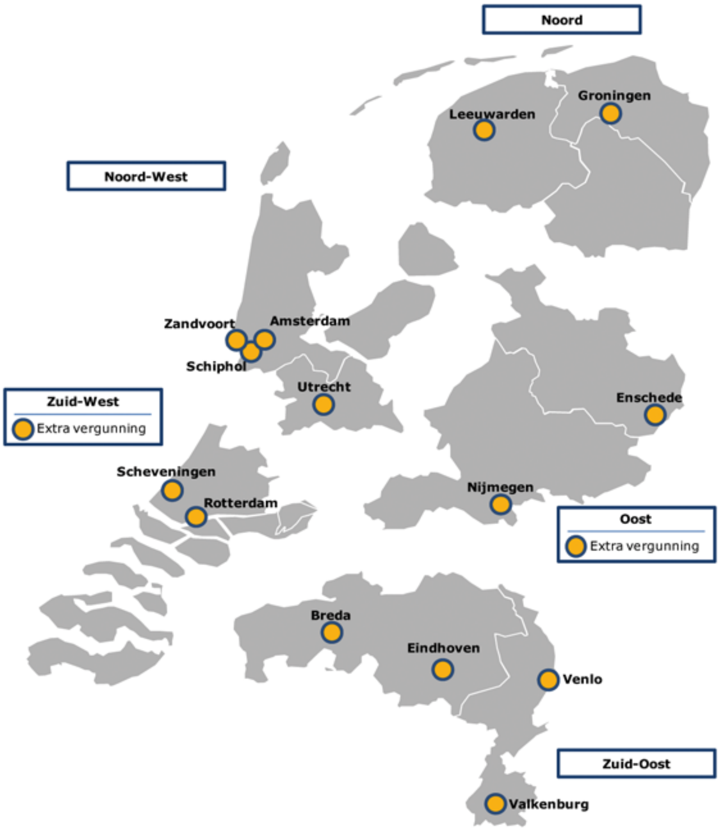
Het wetsvoorstel gaat uit van beperkte opening van de casinomarkt, met een vergunningstelsel waarin een beperkt aantal aanbieders naast elkaar opereert. Zo wordt de casinomarkt vooralsnog behoedzaam opengesteld voor nieuwe aanbieders. Zo'n behoedzame aanpak biedt enerzijds de voordelen van een zekere mate van concurrentie (efficiënte bedrijfsvoering, innovatief aanbod en goede afstemming van vraag en aanbod), terwijl anderzijds kan worden bezien of het toelaten van nieuwe aanbieders leidt tot ongewenste gevolgen voor de publieke belangen.

Op dit moment heeft Holland Casino veertien vestigingen en is zij de enige aanbieder van casinospelen en dus monopolist. Op grond van het wetsvoorstel wordt het huidige monopolie van Holland Casino opgeheven. Om te waarborgen dat in de nieuwe marktordening voldoende concurrentie gecreëerd wordt, zijn de volgende maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen:

[5] In de lagere regelgeving zal onder meer het spreidingsbeleid worden vastgelegd.

- De eeuwigdurende casinovergunning van Holland Casino wordt teruggebracht naar vijftien jaar;
- Holland Casino wordt opgesplitst, waarbij tien vestigingen onder de handelsnaam Holland Casino bij elkaar blijven. De vier andere vestigingen worden los of samen verkocht. Zij gaan verder onder ander eigenaarschap en onder (een) andere benaming(en);
- Er worden maximaal twee nieuwe casinovergunningen aangeboden;
- De zestien vergunningen worden verdeeld over vijf regio's.

In de nieuwe marktordening kunnen in eerste instantie dus maximaal zestien casinovergunningen worden verleend voor een periode van vijftien jaar. De vier af te splitsen casino's en de twee vergunningen voor nieuw te vestigen casino's zullen in iedere regio gaan concurreren met de tien overgebleven vestigingen van Holland Casino. Dat betekent dat zes vergunningen beschikbaar komen voor nieuwe casinoaanbieders. In elke regio zullen er minimaal twee aanbieders komen. In de onderstaande figuur zijn de locaties van de huidige vestigingen van Holland Casino weergegeven, evenals de twee nieuwe vergunningen (in de regio's Zuid-West en Oost).



Het uitgangspunt is dat de twee nieuwe vergunningen worden toegewezen aan de regio Zuid-West en de regio Oost. Deze verdeling is gebaseerd op het inwoneraantal en de verwachte vraag naar casinospelen. In Zuid-West en Oost biedt de nieuwe vergunning de mogelijkheid om te concurreren met de bestaande vestigingen. De nieuwe vergunning in de regio Oost biedt daarnaast de mogelijkheid tot een verdere kanalisatie van het aanbod in deze regio. Op basis van deze marktordening is de verwachting dat Holland Casino in vier van de vijf regio's één vestiging zal moeten afstoten.

Op deze manier is er in elke regio ruimte voor twee casinoaanbieders, die de benodigde concurrentie dienen te brengen op de casinomarkt. Ook wordt op deze manier voorkomen dat de geprivatiseerde markt overheerst wordt door één partij.
Gegeven de geschetste mogelijkheden, gaat het om minimaal twee en maximaal zeven concurrenten in Nederland. De totstandkoming van de keuze voor de vier af te stoten Holland Casino vestigingen wordt in paragraaf 5.3 beschreven.

2.3. Het overgangsrecht maakt de verkoop mogelijk

Het overgangsrecht regelt de koppeling tussen het verkoopproces van de aandelen behorende bij de te verkopen onderdelen van Holland Casino en het vergunningverleningproces. Voor elke afzonderlijke vestiging is een vergunning vereist, waarbij de Kansspelautoriteit de vergunningverlenende instantie is. Als zodanig dient de Kansspelautoriteit zich er van te kunnen vergewissen dat het verkoopproces van de aandelen op een transparante en non-discriminatoire manier plaatsvindt (zie ook hoofdstuk 5). Als daaraan is voldaan en indien de koper voldoet aan alle vergunningvereisten als uiteengezet in de wet- en regelgeving, dan regelt het overgangsrecht dat de koper van de tien Holland Casino vestigingen ook tien casino vergunningen krijgt. Bovendien maakt het overgangsrecht het mogelijk om de verkoop van de vier (afgestoten) Holland Casino-vestigingen te koppelen aan de verlening van vier vergunningen. Het overgangsrecht regelt dus de eenmalige uitzondering om van de in de wet voorziene procedure voor vergunningverlening, namelijk een veiling, af te wijken. Voor zover de twee nieuwe vergunningen tezamen met één of meerdere Holland Casino vestigingen verkocht zullen worden, geldt deze eenmalige uitzondering ook voor deze twee nieuwe vergunningen. Voor de nadere uitwerking van de vergunningverleningsprocedure en de mogelijke overnameverplichtingen zullen de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën een ministeriële regeling vaststellen.

3. Voorwaarde: Holland Casino is klaar voor verkoop

Holland Casino moet zelf ook klaar zijn voor de verkoop. Dit betekent dat Holland Casino positieve financiële resultaten moet kunnen laten zien op het moment van verkoop, de juridische structuur moet passen bij de privatiseringsplannen en dat Holland Casino operationeel klaar moet zijn voor de afsplitsing van vier casino's.

3.1. Holland Casino heeft een goede financiële startpositie

Het streven is dat in de nieuwe marktordening de startpositie van elk casino dusdanig is, dat deze in principe in staat is om de gehele eerste vergunningtermijn vol te maken. In dat kader is het belangrijk dat Holland Casino, op het moment van privatisering, een goede startpositie heeft. In 2013 leed Holland Casino een verlies van circa EUR 22 mln. In reactie daarop heeft de onderneming een omvangrijke herstructurering doorgevoerd. In 2014 waren de resultaten van de herstructurering al voor het eerst zichtbaar en behaalde Holland Casino een winst van EUR 12 mln. In 2015 trok Holland Casino deze positieve lijn door met een winst van circa EUR 67 mln. De verwachting is dat Holland Casino de komende jaren voor privatisering positieve winstcijfers kan blijven laten zien. Holland Casino blijft echter ook voor een aantal uitdagingen staan. Zo is bijvoorbeeld de loonsom hoog ten opzichte van vergelijkbare marktpartijen.

3.2. De stichting is getransformeerd naar een NV

Op dit moment is Holland Casino een stichting, waardoor de staat geen aandelen bezit in Holland Casino. De statuten van de stichting zijn zo ingericht, dat de staat over het algemeen de bevoegdheden heeft die gelijk zijn aan die van de aandeelhouder in een kapitaalvennootschap. Niettemin heeft het de voorkeur van het kabinet dat – ook los van een eventuele privatisering – de onderneming is vormgegeven in een NV. Een kapitaalvennootschap past immers beter bij de bedrijfsmatige activiteiten van Holland Casino en zorgt voor eenheid in de ondernemingsstructuur van de deelnemingenportefeuille. Bijkomend voordeel is dat de staat, door transformatie van de huidige stichting naar een kapitaalvennootschap, aandelen in Holland Casino en derhalve daarmee de zeggenschap kan overdragen aan een andere partij. Daarmee maakt de transformatie de privatisering mogelijk. Holland Casino zal worden getransformeerd tot een naamloze vennootschap waarbij de staat rechtstreeks de uitstaande aandelen in de naamloze vennootschap houdt. Door middel van de voorhangprocedure bent u hier apart over geïnformeerd.

3.3. Er zijn dochterondernemingen opgericht

De bezittingen en schulden van de vier te verkopen vestigingen dienen in één of meerdere separate vennootschappen te komen, die vervolgens zelfstandig verkocht kunnen worden. Om dit te bereiken moeten één of meer dochtermaatschappijen opgericht worden, die onder de naamloze vennootschap komen te hangen. De operationele activiteiten die gedeeld worden over meerdere casino's (denk aan verslavingspreventiesysteem, administratie en beveiliging) dienen dusdanig ontvlochten te zijn dat de tien vestigingen die als Holland Casino verdergaan en de overige vier vestigingen in voldoende mate zelfstandig kunnen functioneren.

3.4. De ondernemingsstructuur adresseert conflicterende belangen

De raad van bestuur van Holland Casino heeft de verantwoordelijkheid voor alle veertien vestigingen. Onder deze verantwoordelijkheid zal de raad van bestuur zorg dragen voor zowel een goede positie voor de tien vestigingen van Holland Casino als een goede positie voor de vier af te splitsen vestigingen. Vanwege de afsplitsing van vier vestigingen ontstaat een risico op conflicterende belangen binnen Holland Casino. De nieuw in te richten ondernemingsstructuur moet er voor zorgen dat het risico op conflicterende belangen binnen Holland Casino wordt geadresseerd. Daarnaast kan het bestuur van de tien vestigingen niet betrokken zijn bij het selectieproces van de koper of kopers voor de overige vier vestigingen en de twee nieuwe vergunningen. Het bestuur van de tien vestigingen zou dan immers de eigen concurrenten selecteren. In de volgende Kamerbrief informeer ik u nader over hoe deze eventuele conflicterende belangen geadresseerd worden en wat de gekozen inrichting van de governance structuur is.

Vanaf het moment dat er mogelijk sprake kan zijn van conflicterende belangen wenst de staat een bestuursvorm in te richten, waarbij de vier vestigingen zelfstandig van Holland Casino kunnen opereren en zelfstandig besluiten kunnen nemen. De komende periode zal ik de verschillende mogelijkheden in kaart brengen. Zo kan er bijvoorbeeld een *monitoring trustee* of een zelfstandig onafhankelijk bestuur aangesteld worden, die in opmaat naar de privatisering de belangen van de vier af te splitsen vestigingen binnen Holland Casino behartigt.

4. Voorwaarde: Er is voldoende marktinteresse

De staat wil Holland Casino volledig privatiseren en daarvoor een optimale opbrengst krijgen. Hiervoor is voldoende interesse uit de markt nodig voor alle te verkopen onderdelen, zodat er in een vroegtijdig stadium enige zekerheid over een potentiële transactie is. De komende tijd zal een marktanalyse worden uitgevoerd om de interesse van marktpartijen in de verschillende vestigingen van Holland Casino, evenals de interesse voor de twee nieuwe vergunningen, te peilen.

5. Vormgeving van de privatisering

Dit hoofdstuk beschrijft de hoofdlijnen van de wijze waarop de privatisering wordt vormgegeven. Hieronder ga ik in op de structuur van de te verkopen onderdelen en de wijze waarop de onderdelen kunnen worden verkocht.

5.1. De te verkopen onderdelen

Over de te verkopen onderdelen zal ik de volgende keuzes maken:
- Opsplitsing Holland Casino – keuze welke vier vestigingen worden afgesplitst van Holland Casino;
- Samenstelling aanbod aan kopers – hierbij gaat het om de keuze of de vier af te splitsen vestigingen als cluster of als afzonderlijke vestigingen worden verkocht. Ook moet worden besloten of de twee nieuwe vergunningen samen met (een onderdeel van) de groep van vier casino's te koop worden aangeboden.

Ik heb nog geen keuze gemaakt over welke vestigingen Holland Casino behoudt en welke vier vestigingen worden afgesplitst. Dit wordt de komende periode nader onderzocht. Hierbij wordt rekening gehouden met de rol die de staat als aandeelhouder en als beleidsmaker heeft. Zo vindt de staat het belangrijk dat elk casino in beginsel de gehele vergunningtermijn vol kan maken. De levensvatbaarheid van alle casino's moet dus met enige mate van zekerheid positief zijn. Vanuit beleidsmatig perspectief moeten er in elke regio minimaal twee aanbieders komen, zodat er een diverse markt ontstaat, waarin wordt geconcurreerd en het aanbod wordt gekanaliseerd. De verwachting is dat meer concurrentie zorgt voor een goede dienstverlening en passend spelaanbod. Bij de keuze voor de af te splitsen vestigingen gaat het dus om de vraag in hoeverre hiermee de doelstellingen voor de nieuwe marktordening en de privatisering gerealiseerd worden, waarbij er sprake kan zijn van tegengestelde belangen. Deze keuze vraagt om een zorgvuldig afwegingskader dat ik in de komende periode ga opstellen en zal afstemmen met de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit.

Indien de Tweede Kamer instemt met het wetsvoorstel, dan zal ik een besluit nemen over de definitieve selectie van de vier vestigingen. Ik zal daarbij de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit vragen om te toetsen of mijn keuze voor de vier af te splitsen vestigingen, overeenkomstig het opgestelde afwegingskader, aansluit bij de publieke belangen die de Wet op de Kansspelen beoogt te beschermen. In de volgende Kamerbrief meld ik hoe het afwegingskader er uit ziet en welke vier Holland Casino vestigingen worden afgesplitst.

5.2. Verkoopproces

Er komt slechts een beperkt aantal casinovergunningen beschikbaar. Het Europees recht bepaalt dat in geval van toekenning van een schaarse vergunning iedereen de kans moet krijgen om deel te nemen aan het toekenningsproces. Dit vereist dat de selectie van de potentiële vergunninghouders transparant en non-discriminatoir verloopt. Alleen in dat geval kan de Kansspelautoriteit overgaan tot het verlenen van een vergunning.

Het Ministerie van Financiën is de enig pseudo-aandeelhouder van Holland Casino en treedt dan ook op als verkoper van alle vestigingen. Tevens zal het Ministerie van Financiën, eenmalig, de twee nieuwe vergunningen verkopen.

De volgende keuzes moeten voor de start van het verkoopproces gemaakt worden:
- *Verkoopmethode* – vaststelling volgens welke verkoopmethode de verschillende onderdelen verkocht worden;
- *Volgordelijkheid verkoop* - de volgorde van de verkoop van de tien Holland Casino vestigingen, de vier af te splitsen vestigingen en de veiling van de twee nieuwe vergunningen.

De verkoopmethode voor de tien casino's die onder de handelsnaam Holland Casino verder zullen gaan, kan op twee manieren: een verkoop van de aandelen aan één of meer strategische of financiële partijen (private verkoop) of een publieke verkoop van de aandelen (beursgang). Ik acht op dit moment een private verkoop de meest realistische optie. Een beursgang ligt minder voor de hand vanwege de relatief kleine omvang van de onderneming. Voor grotere beleggers zal de liquiditeit van het aandeel daardoor mogelijk te laag zijn. Ook voor de vier casino's ligt, gezien de beperkte financiële omvang van de waarde van de vestiging(en), een private verkoop voor de hand. De twee nieuwe vergunningen zullen als separaat onderdeel gelijktijdig met Holland Casino geveild worden of in combinatie met (onderdelen van) de vier te af te splitsen vestigingen verkocht worden. Voor alle onderdelen volgt de staat een transparant en non-discriminatoir proces, wat bijvoorbeeld betekent dat de voorwaarden waaraan voldaan moet worden voor alle potentiële kopers op voorhand bekend moeten zijn.

De te verkopen onderdelen kunnen tegelijkertijd worden verkocht of sequentieel. In de komende periode zal ik alle voor- en nadelen van beide opties onderzoeken. Een verkoop in één keer is complex, maar biedt inzicht in het hele koperslandschap, zorgt voor maximale concurrentie op de te verkopen onderdelen en verhoogt de kans dat alle onderdelen verkocht kunnen worden. Achtereenvolgend verkopen is eenvoudiger, maar het nadeel is dat de koper van de tien Holland Casino vestigingen niet in aanmerking komt voor één van de zes overige vergunningen en andersom. Dit is geregeld in het overgangsrecht bij het wetsvoorstel om concurrentie te creëren in de verschillende regio's. Dit betekent dat de concurrentie op de laatste te verkopen onderdelen beperkter is. Tot slot, zal nader bekeken moeten worden of er in het geval van achtereenvolgende verkopen een mogelijk risico voor staatssteun bestaat.

Bij de start van het verkoopproces toetst de Kansspelautoriteit de aanvragen voor een casinovergunning van aspirant-kopers. Deze zullen aannemelijk moeten maken dat zij bij de exploitatie kunnen voldoen aan de in wet- en regelgeving neergelegde vergunningvoorwaarden. In dit kader toetst de Kansspelautoriteit onder meer de continuïteit van de onderneming, de betrouwbaarheid en integriteit van de (bestuurders van de) onderneming. Voorzover de Kansspelautoriteit een positief besluit op

de aanvraag heeft genomen, kan het biedingsproces op de verschillende onderdelen worden gestart. Net als elke andere transactie is de privatisering van Holland Casino meldingsplichtig bij de relevante mededingsautoriteit, indien deze aan de drempelvoorwaarden voor concentratievorming voldoet zoals uiteengezet in de Mededingingswet of in Europese regelgeving. Voor nu ga ik ervan uit dat in ieder geval de verkoop van de tien vestigingen van Holland Casino meldingsplichtig is bij de ACM. In dat geval zal, voordat de transactie finaal gemaakt kan worden, de ACM zich moeten buigen over de vraag of er – binnen het toepassingsgebied van de Mededingingswet – geen ontoelaatbare marktdominantie ontstaat in de nieuwe casinomarkt.

In de komende periode start ik met het inrichten van het verkoopproces en ga ik nader onderzoeken welke verkoopmethoden en volgordelijkheid het meest passend zijn. Ik zal dan ook aandacht besteden aan de rol van alle belanghebbenden bij de privatisering. Bij deze uitwerking zal er ook aandacht zijn voor behoud van werkgelegenheid. In de volgende Kamerbrief informeer ik u hierover.

5.3. Verkoopopbrengst

Zodra aan de verkoopvoorwaarden is voldaan, wil de staat de verkoopprijs van het totale pakket optimaliseren. In de beleidsvisie is al inzicht geboden in de financiële consequenties van het nieuwe Wetsvoorstel voor Holland Casino. Daarnaast kent de hervormde casinomarkt nieuwe regels die effect hebben op de waarde van de onderneming. Drie elementen hebben de grootste impact:

1. Het omzetten van de vergunning voor onbepaalde tijd in een vergunning met een looptijd van vijftien jaar;
2. Vergunningen voor twee nieuwe casino's;
3. Het separeren van vier bestaande vestigingen.

Het eerste effect betekent dat Holland Casino en de vier afgesplitste vestigingen na vijftien jaar hun vergunningen verliezen en dat zij opnieuw een aanvraag zullen moeten indienen. De laatste twee effecten zorgen voor concurrentie op de casinomarkt, waardoor Holland Casino haar monopoliepositie kwijtraakt. Voor elk van deze effecten is in de beleidsvisie onderzocht wat het effect op de waarde van de onderneming is.

Zoals gebruikelijk bij voorgenomen verkooptransacties van de staat kan in het openbaar geen gedetailleerd inzicht worden geven in cijfers over de waardering van de onderneming. Dit zou immers de onderhandelingspositie van de staat als verkopende partij verzwakken, waardoor de optimale opbrengst niet gehaald wordt.

6. Consequenties rijksbegroting

Na de privatisering ontvangt de Staat geen dividendinkomsten meer van Holland Casino. In de periode 2009–2014 heeft Holland Casino geen dividend uitgekeerd. In 2015 heeft de staat EUR 27,3 miljoen aan dividend ontvangen. De dividenden van Holland Casino vallen als generale ontvangsten binnen het uitgavenkader van de rijksbegroting (in enge zin). In de begroting is vanaf 2017 structureel € 10 mln. geraamd voor de afdrachten van Holland Casino. De vooruitzichten van de winstgevendheid van Holland Casino zijn positief. Bij verkoop van Holland Casino zullen de dividendontvangsten wegvallen. Dit leidt tot een tegenvaller op de dividendinkomsten. Cumulatief is er dan sprake van een tegenvaller over 2017–2021 van € 50 mln. Al staat daar bij verkoop wel een lagere EMU-schuld en rente uitgaven (EMU-saldo relevant) tegenover.

De kasstroom van het Rijk, en daarmee het EMU-saldo, verandert aldus met het saldo van enerzijds de rentemeevaller, anderzijds de dividendtegenvaller. De ontvangsten die gerelateerd zijn aan de veiling van de nieuwe vergunningen zullen in een keer worden betaald. Deze ontvangsten worden generaal geboekt en zijn niet kaderrelevant. Het is bij het versturen van deze brief nog niet mogelijk om een inschatting te maken van de opbrengsten van deze veilingen. Deze zullen in de begroting van Financiën verwerkt worden wanneer er meer duidelijkheid ontstaat over de potentiële opbrengsten.

Wanneer de wegvallende dividendopbrengsten groter zijn dan de te besparen rentelasten, zal het EMU-saldo verslechteren. Dividendopbrengsten zijn echter ook aan risico's onderhevig. Deze toekomstige risico's vallen weg wanneer een deelneming wordt verkocht. Ook het wegvallen van risico's heeft een (positieve) waarde, die in ogenschouw moet worden genomen bij het beoordelen van een verkoop. Het effect op het EMU-saldo hangt dan ook af van de omvang van de verkoopprijs, de rentelasten en de dividenduitkering van Holland Casino.

Hierbij zij opgemerkt dat de beslissing tot het wel of niet verkopen van een staatsdeelneming in eerste instantie wordt gedreven door de bijdrage van het aandeelhouderschap aan de borging van het publieke belang. Met de begrotingsgevolgen wordt vanzelfsprekend rekening gehouden, maar deze vormen niet de hoofdoverweging bij het nemen van een verkoopbeslissing.

Over de verkoop- en veilingskosten informeer ik de Tweede Kamer in de volgende Kamerbrief, wanneer een beter beeld bestaat van deze kosten.

7. Tot slot

In het regeerakkoord heeft het kabinet geoordeeld dat «het aanbieden van casinospelen geen taak is van de overheid». Het kabinet vindt dat het reguleren van kansspelen evengoed kan via strenge vergunningvoorwaarden en strikt

toezicht door de Kansspelautoriteit. Daarom wordt Holland Casino onder voorwaarden verkocht. De komende periode zal ik voorbereidingen treffen voor de privatisering van Holland Casino. Ik zal de onderneming vragen zich gereed te maken voor een verkoop en een onderzoek laten uitvoeren naar de interesse in de markt. Voordat ik start met de daadwerkelijke privatisering van Holland Casino, informeer ik de Tweede Kamer over de mate waarin aan de verkoopvoorwaarden is voldaan en over de verdere invulling van het verkoopproces.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes